SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.15.2022

Druk nr 2685

Warszawa, 7 października 2022 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 50. posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r. uchwałę

- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia 6 października 2022 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 15 września 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U Z A S A D N I E N I E

Na posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw i zadecydował o jej odrzuceniu.

Celem rozwiązań proponowanych ustawą o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej także „ustawą", jak podkreśla się w uzasadnieniu do projektu, jest „zreformowanie obszaru regulacji dotyczących odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości w celu zapewnienia zgodności – w wyższym niż obecnie stopniu – z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania, określoną w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP".

Podstawową regulacją w zakresie ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie jest art. 134 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dalej „ugn", definiujący sposób określania wartości rynkowej nieruchomości jako podstawy ustalenia odszkodowania. Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi co do zasady wartość rynkowa nieruchomości, zaś przy jej określaniu uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Przepisy art. 134 ust. 3 i 4 stanowią o tzw. zasadzie korzyści, zgodnie z którą w procesie określania odszkodowania wartość nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości (ust. 3), jeżeli jednak przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia (ust. 4).

Ustawa usuwa zasadę korzyści, jednocześnie wprowadzając nowe zasady ustalania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Proponowane w art. 128 ugn ust. 1a–1c oraz ust. 5–13 przewidują, że podstawą w przypadku prawa własności będzie ustalenie wysokości odszkodowania jako wartości nieruchomości, powiększonej o kwotę odpowiadającą 20% wartości gruntu oraz 40% różnicy między wartością nieruchomości i wartością gruntu albo 40% wartości lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności, albo wartości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W odniesieniu do prawa

użytkowania wieczystego proponowana zasada przewiduje ustalenie odszkodowania odpowiadającego wartości tego prawa, powiększonego o 20%. W związku z występowaniem przypadków wywłaszczenia nieruchomości zamieszkałych, będących w bardzo złym stanie technicznym przekładającym się na ich wyjątkowo niską wartość, w ustawie zaproponowano ustanowienie dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego możliwość odtworzenia warunków mieszkaniowych po wywłaszczeniu. W ramach tego mechanizmu, uregulowanego w art. 128 ust. 5–13 ugn, przewidziano minimalną wysokość odszkodowania w przypadku nieruchomości zamieszkałej (w tym lokalu, stanowiącego odrębny przedmiot własności), niezależnie od jej wartości rynkowej. Wysokość dopłaty określa się w oparciu o wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia $1m^2$ powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych ogłaszany przez wojewodę, obowiązujący w dniu wydania decyzji dokonującej wywłaszczenia nieruchomości. Proponuje się określenie w takich przypadkach wysokości odszkodowania jako krotność ww. wskaźnika. W przypadku zamieszkania nieruchomości przez nie więcej niż 2 osoby, krotność ta wyniesie 25, następnie przepisy przewidują proporcjonalne zwiększenie odszkodowania w przypadku kolejnych zamieszkałych osób o 10-krotność wskaźnika. Wysokość odszkodowania ustalana w ten sposób w nie może przekroczyć 60-krotności wskaźnika.

Senat zauważa, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że powinno dawać właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu możliwość odtworzenia analogicznego stanu, jaki miał przed pozbawieniem praw do nieruchomości. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny: w warunkach demokratycznego państwa prawnego ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do zasady ekwiwalentności, tzn. w przypadku wywłaszczenia – do stworzenia wywłaszczonemu właścicielowi możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo. Ujmując szerzej, słuszne odszkodowanie to takie, które pozwoli wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową jaką miał przed wywłaszczeniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania.

Dokonując generalnej oceny Senat stwierdził, że przedłożona ustawa nie realizuje zamierzonego celu, a wręcz wprowadza dla osób objętych ewentualnym wywłaszczeniem

mniej korzystne od dotychczasowych, zasady ustalania wysokości odszkodowania. Senat podziela poglądy przedstawiane w debacie parlamentarnej nad ustawą, zgodnie z którymi wprowadzane uregulowania dotyczące zasad ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczenie, w szczególności odniesieniu do obywateli zagrożonych wywłaszczeniem, których nieruchomości położone są na terenach planowanej budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK), nie realizują konstytucyjnego obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania za wywłaszczenie. Senat przychyla się do wyrażanych w toku prac nad ustawą stanowisk (m.in. stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 września 2022 r.) wskazujących, że przewidywana skala wywłaszczeń pod CPK winna wymuszać uregulowanie sytuacji osób wywłaszczanych w związku z jego budową w sposób ponadstandardowy, w kontekście wymiaru odszkodowania i momentu jego wypłacenia. Proponowana zamiana ustawowa nie wprowadza mechanizmów dających możliwość pełnego odtworzenia dotychczasowej sytuacji życiowej, dotychczasowego trybu życia, w tym pokrycia kosztów nabycia nieruchomości o podobnym standardzie, przeprowadzki, w szczególności gdy na przymusowo wywłaszczanej nieruchomości prowadzona była działalność rolnicza, stanowiąca główne źródło dochodu wywłaszczonego.

Podstawową z okoliczności towarzyszących uchwaleniu ustawy nieakceptowanych przez Senat jest przebieg konsultacji publicznych. Senat zauważa, że poddanie projektu ustawy konsultacjom publicznym jest niezbędnym elementem procesu prawotwórczego w demokratycznym państwie prawnym. Konsultacje publiczne stanowią wymagany element procedury prawodawczej, którego przeprowadzenia wymagają zarówno przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów, jak i Regulaminu Sejmu. W przekonaniu Senatu prawidłowy przebieg konsultacji, uwzględniający słuszne postulaty obywateli, sprawia, że procesowi tworzenia prawa nie można postawić zarzutu, iż prowadzony jest w oderwaniu od głosu adresatów tworzonego prawa, a przez to kłoci się z ideą społeczeństwa obywatelskiego, współodpowiedzialnego za państwo. Należy natomiast zauważyć, że projekt ustawy od momentu przedstawienia jego założeń, wzbudza protesty opinii publicznej, przede wszystkim osób, których nieruchomości położone są na terenach planowanej budowy CPK i infrastruktury towarzyszącej. Podkreślenia wymaga, że autorzy ustawy nie uwzględnili blisko 80% uwag zgłoszonych do projektu ustawy w procedurze konsultacji publicznych (por. ZESTAWIENIE UWAG Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH stanowiące element uzasadnienia do projektu ustawy). Negatywne stanowisko do uregulowań wprowadzanych

ustawą wyrazili także wszyscy zabierający głos przedstawiciele strony społecznej obecni na posiedzeniu senackich Komisji w trakcie rozpatrywania ustawy w dniu 4 października br.

Mając na względzie powyższe argumenty, Senat odrzucił ustawę.